

如何理解和解释“最多跑一次”改革？

——评《“最多跑一次”改革：浙江经验，中国方案》

马 亮*

郁建兴等（2019）.“最多跑一次”改革：浙江经验，中国方案. 北京：中国人民大学出版社. 共 273 页.

最近几年，政界、学界和舆论界关注度最热的行政改革现象之一，大概就是“最多跑一次”改革了。让人们感到好奇的是，“最多跑一次”改革缘何如此神速高效，它兴起的背后有什么原因，它的未来又会是怎样的。作为学者，往往需要对现实热点问题退一步乃至退两步，因为离得太近可能看不清，介入太早容易判断失误。但是作为应用学科，公共管理学又要经世致用。作为公共管理研究者，我们不能躲在书斋里，而要像行动研究者一样参与和观察改革实践，并为改革实践献计献策。

正是在这样的背景下，浙江大学郁建兴教授等合著的专著《“最多跑一次”改革：浙江经验，中国方案》，就有了特殊的现实意义和学术价值。他们在该书正当其时地对这样一个热现象进行了冷思考。课题组的研究同“最多跑一次”改革的进程相伴而行，学术研究自始至终关注改革实践，并反照和启迪改革实践，真正做到了学界和政界的互学互鉴。

该书对“最多跑一次”改革的来龙去脉、前因后果、撬动效应、扩散机制和环境因素等进行了多角度的扎实研究。如果想要只读一本书就理解“最多跑一次”的话，那么这本书就足以回答“最多跑一次”改革的主要问题。全书共分六章，对“最多跑一次”改革进行了全方位的全景扫描和立体化的透彻分析。

* 马亮，中国人民大学公共管理学院，教授；中国人民大学国家发展与战略研究院，研究员。

一、理解和解释“最多跑一次”改革

在该书第一章,研究者们就指出,“最多跑一次”改革,是“全球公共管理改革的中国前沿”。他们提炼了政府作为改革的关键变量,认为这是理解中国改革开放40年成功的关键因素。书中指出,“改革的成功在很大程度上归功于政府,改革中存在的问题也在一定程度上源自政府”(第2页)。这意味着不理解政府,就无法理解中国的改革开放和发展奇迹。无独有偶,经济学界也在大力倡导重新认识政府在经济发展中的作用,如李稻葵(2018)就提出“政府赋能的市场经济”(Government - Empowered Market Economy)这样的概念,认为政府在促进市场发育、企业发展和经济腾飞方面扮演了不可或缺的关键角色。周黎安(2018)也指出,中国在计划经济时代留下了许多制度遗产,为改革开放取得成功提供了关键基础。

与此同时,该书认为“最多跑一次”改革不只是对中国的特殊问题而提出的解决方案,因为这场改革是带有世界意义和普适色彩的。研究者们提出,“当代中国的政府改革与全球公共管理改革同步同调,中国政府改革面临的核心问题,即以政府中心主义为主要特征的公共治理模式,也是全球公共管理理论与实践的共性问题”(扉页)。该书认为,中国公共管理理论与实践中的最核心问题就是“政府中心主义的治理逻辑”,即“根本原因都在于政府改革的本位主义”(第19页)。该书认为,“最多跑一次”改革始于浙江、燎原于中国,是全球公共管理改革的中国前沿。

“最多跑一次”改革看似只是对民众同政府打交道的过程进行改革,但实则是“一场刀刃向内的政府自身改革”(第5页)。从表面上看,“最多跑一次”改革关注的是民众能否“少跑腿”而“多办事”;但从实质而言,“最多跑一次”则是牵扯政府上上下下和方方面面的全方位改革。这也是为什么该书认为“最多跑一次”改革已经超越了改革本身,而有了革命的意蕴。

对于如何理解“最多跑一次”改革,我们需要认识到改革的内涵是复杂多变的,这是“一揽子”改革,而不仅仅是某个领域或层面的单项创新。该书指出,“最多跑一次”改革是一场将“以人民为中心”作为指导理念、以“互联网+政务服务”为技术支持、以“一窗受理”“一网通办”为主要手段的全面政府改革(第25-26页)。将“最多跑一次”提高到这样一个理论高度,对于深化我们对它的理解并将其普适化和推广都有重要价值。

第二章对“最多跑一次”改革的缘起、进展与成效进行了简介,使我们认

识到“最多跑一次”改革并非平地起高楼，而是有其深刻的历史背景和改革起源的。浙江省的民营经济发展迅猛，这对政府的定位和作用提出了各种要求。理解中国行政改革，纵向的“条条”和横向的“块块”是一个有价值的视角。浙江省自20世纪90年代初以来实行强县扩权、扩权强县的策略，旨在解决县域经济发展受限的问题，将市级权限下放到县级，从而在纵向上实现了行政分权。浙江省自20世纪90年代末以来组建行政服务中心，则在横向上实现多部门整合和并联作业，大大提高了行政效率。此后的行政审批制度改革和“四张清单一张网”，则是合纵连横地为“最多跑一次”改革铺垫了基础。

通过这样的历史梳理，使我们得以认识到“最多跑一次”是历久弥新的一场行政改革，它同过去20年的行政改革历程是一脉相承和难以割裂的。就像该书所指出的，我们“对伟大40年的纪念，不能只是回顾，而更应立足当下的改革，从来路看当下，以来路铺进路，开创一段新的历史。即使回顾过去，也是为了照应当下、体会未来，即哈贝马斯的‘作为未来的过去’”（第3页）。

研究人员对居民和企业的抽样调查发现，“最多跑一次”改革的成效明显，特别是短期内就增强了政府部门的透明、回应和效率，并进而提升了公民和企业的满意度。值得注意的是，改革的同时也提高了民众的期望，这使让人民满意变得更难维持和提升。此外，该书第三章的研究显示，这场改革以政府自我革命为起点，超越了政府中心主义的传统治理逻辑，也有效撬动了其他公共治理领域的逻辑转型。如果说“最多跑一次”改革是“牛鼻子”，那么它还带动了“整头牛”的全面改革。改革的撬动效应和溢出效应明显，在民生服务和社会管理方面都有所体现。恰如研究者们指出的那样，“当下中国的改革发展，政府改革肯定不是全部，但政府改革是突破口。通过政府自身革命，进而撬动经济社会各领域的改革，是全面深化改革的主要内容和方式”（第19页）。

在第四章，研究者们深入探究了“最多跑一次”改革的政策扩散过程。该章是篇幅最长和可视化程度最高的，通过政策文本的爬梳和比对，使用政策文献计量学的研究方法，系统刻画了“最多跑一次”改革的扩散特征。“最多跑一次”改革既有自下而上的扩散，也有自上而下的扩散，还有横向的跨地区和跨部门扩散。在短短不到两年时间内，“最多跑一次”改革就上至中央政府，下至29个省份及其市县，推动了400多份相关政策文件的出台。

有趣的是该章对政策趋同和趋异的精彩分析，发现了政策趋同方面“远香近臭”的规律，即越是地理距离远的地区在政策文本上相似度越高，越近则越低（第157-158页）。研究者指出，这可能是由于距离较近的地区之间竞争激烈，所以会通过政策调整和再造而予以差别化，而不是照搬照抄。与此同时，

该章还对“不见面审批”“一枚印章管审批”“一门式一网式”和“马上办网上办一次办”等其他改革方案进行比较,发现它们在政策目标和工具的匹配关系方面有不同特征,意味着各地在全面深化改革方面有不同的目标和工具组合关系。各地的不同做法和叫法本身,反映了差别化的资源禀赋、发展重心和改革思路,是特别值得研究的有趣现象。

该书第五章进一步深入地探究了“最多跑一次”改革背后的保障机制,认为要想发挥技术赋能的作用,就要创造必要的管理保障条件。“最多跑一次”改革说明,无论是“技术万能论”还是“管理万岁论”,可能都只对了一半。这意味着尽管“最多跑一次”改革光鲜夺目,但是各地想要达到改革效果,则必须做好必要的保障。比如,该书就指出“最多跑一次”改革的要核是“无差别全科受理”,而不是“代办制”。这意味着要去魅“最多跑一次”改革,明确哪些是真改革,哪些是假改革。该研究也发现,整体性政府体制变革的关键是有效协调,为此要强化纵向激励的领导体制,建立优化横向部门间的协调机制,充分运用民众反馈、第三方评估和监督等信息机制。只有如此,才能实现“最多跑一次”改革的预期成效。

在该书最后一章,研究者们系统比较了“以政府为中心”和“以人民为中心”这两种公共管理模式的差异,具体包括主体间关系、评价标准、操作流程和公共价值等方面的差异。该书认为,“最多跑一次”改革是一场“以人民为中心”的公共管理改革,突出公共服务组织与民众的平等关系和相互协作,以公共服务使用者的体验作为评价改革成效的标准,以民主参与作为必要条件,创新多种方法让民众参与公共服务全过程,并在公共服务使用过程中创造公共价值(第234-235页)。

与此同时,该书也提出了“以人民为中心”的公共管理改革的实现条件和机制,包括六个方面:基于法理权威最大限度地达成共识、基于“互联网”和大数据的全过程民众参与、基于法治原则的主体责任、新技术与传统机制融合的内部协调、内化潜在冲突的主体间协调、多种渠道的实时监督(第243页)。该书为此总结道,“这场以浙江经验为蓝本的改革,将为全球公共管理理论与实践贡献可能的中国方案:‘以人民为中心’的公共管理”(第249页)。

二、“最多跑一次”改革的理论意涵

该书对“最多跑一次”改革的研究全面透彻和深入系统,为我们理解这场“以人民为中心”的公共管理改革提供了有益的文本。在理论视角方面,该书不

囿于公共管理理论，而是从改革的综合性和复杂性出发，对涉及改革解读的经济学、政治学和社会学等学科的理论予以批判性总结，形成了有别于已有解读的新认识。在研究方法方面，这项研究带有很强的混合研究色彩，既有高质量的定量问卷调查，也有细致入微的定性访谈和座谈，使研究者们对“最多跑一次”改革的把握和体认都达到了一个新的高度。与此同时，该书也引发我们对“最多跑一次”改革及同类中国行政改革现象的深入思考，这有利于发展出源于中国而启迪世界的原创性公共管理理论。

首先，如何理解“以人民为中心”的公共管理改革是迫切需要关注的问题。中国各级政府都是“人民政府”，“政府”前面都有“人民”二字，所以是人民在前，政府在后。该书指出，此前的公共管理改革普遍以政府为本位，所以即便主观上是为了人民，但也难达到理想的效果。对于“最多跑一次”改革如何体现为“以人民为中心”，该书进行了大量着墨。中国独特的政治体制及其运行逻辑，则使“最多跑一次”改革的意义更加凸显。这场改革究竟是如何使政府部门从“眼睛向上”转为“眼睛向下”？“以人民为中心”是如何贯穿到政府内部的所有部门和人员的？作为公共服务用户的民众在有了满意度和获得感以后，是否有了掌控感、认同感和归属感？这些问题都值得进一步探究，以明晰“以人民为中心”的公共管理概念。

其次，“最多跑一次”改革也提出了如何理解公众参与的问题。如果我们将其称为公众参与的话，“最多跑一次”改革中的公众参与不同于我们传统意义上理解的公众参与，因为这里的公众参与更多的是一种不自觉的或间接的公众参与。比如，民众使用各类公共服务本身就自动提供了各种数据，这为政府部门诊断问题和识别需求提供了依据。民众在接受公共服务的过程中，不知不觉地就为政府部门提供了大量处处留痕的数据。基于大数据挖掘，政府部门得以发现高频服务事项，并进行流程再造和服务优化。与此同时，“最多跑一次”改革是政府与民众之间的双向承诺，而这不同于过去单方向的政府承诺。比如，“最多跑一次”是政府向民众的服务承诺，而“容缺审批”就是典型的民众向政府的信用承诺。

再次，“最多跑一次”改革为我们进一步理解顶层设计与试点实验之间的关系提供了绝佳的场域和案例。如果从多源流理论的角度去解读，那么“最多跑一次”改革是改革“痛点”、技术解决方案与政治环境交汇在一起而形成的产物。如果“最多跑一次”改革是各地先行先试的探索的话，那么其效果可能未必会像现在这样如此之大之快。恰恰是通过“四级联动”的全方位推进，才使改革无死角地全面启动，避免了试点中可能存在部门利益作祟的妥协、推诿、

扯皮等问题。与此同时,各地在推动“最多跑一次”改革的过程中也通过试点发现了新问题、找到了新办法并解决了新问题,这反过来使整体改革可以少犯错和减少重复犯错。

在书中,研究者们有一个形象的对比,就是“淘宝”模式和“京东”模式之间的本质区别(第59-60页)。“最多跑一次”改革就是要建立“京东”模式(整体平台),取代过去的“淘宝”模式(遍地开花)。“最多跑一次”改革也类似于腾讯的软件开发理念,即先发布软件的测试版,不管有多少瑕疵(Bug),用户怎么差评,但是只有海量用户真正用起来才能发现各种问题,并通过持续不断地消除问题直至达到完美。想要一上来就有一个完美的版本,这是做不到的。这意味着在顶层设计与试点实验之间,并不是非此即彼的零和关系,而是存在值得关注的微妙勾连。

又次,该书是以政治学为主要学科背景的探索,而缺少管理学的必要关照。比如,改革所指涉的核心概念,特别是领导风格、组织结构、组织流程、组织文化、组织环境等,都可以同既有的组织理论去对话。尽管“最多跑一次”改革有中国特色,但是也应采用公共组织运作的基本概念,并同其他国家和地区的同类改革去比较。“最多跑一次”改革是融合了新公共管理和后新公共管理的混合式改革,在突出结果导向和用户中心的同时,推进整体性政府和跨部门协同。从不同的组织理论视角来说,对“最多跑一次”改革的理解,既可以视之为结构改革和功能主义的,也可以看作制度逻辑的体现,更可以从符号和合法性的角度去解读。

就该书涉及政策扩散过程的研究而言,特别需要关注不同扩散机制发挥的作用,并识别有中国特色的扩散机制。比如,浙江省培养的干部走向全国,一定程度上助推了“最多跑一次”改革的全国扩散。以西安市为例,前任市委书记王永康率先引入“最多跑一次”改革,同其浙江从政的履历不无关系。更有意思的是,在日益强调顶层设计的情况下,央地互动会在政策扩散中出现微妙的变化。在中央首肯前,各地围绕全面深化改革已有多套方案,那么为何中央会首选浙江方案?在中央首肯以后,各地的扩散过程和机制是否有显著变化?这些问题特别值得接下来予以关注。

最后,除了改革的宏观图景,我们更希望看到改革的微观机理。比如,谁在推动改革?谁在抵制改革?如何让公务员拥抱改革?尽管“最多跑一次”改革是“以人民为中心”,但改革仍然离不开政府中的人,特别是普通公务员的作用。“最多跑一次”涉及大量信息技术应用,在这方面年轻人更加擅长,不可避免会诱发组织内的代际冲突。一些地区为了推进改革而采取“五加二”“白加

黑”的工作模式，这使如何激发人们的工作积极性成为关键问题。如何提升公务员的动机和能力以适应改革需求？这些问题值得进一步研究。

总之，该书对“最多跑一次”改革的深入刻画和理论剖析，回答了诸多有关“最多跑一次”改革的困惑和问题，但是与此同时也提出了更多值得进一步探究和思索的困惑和问题。对于想要开展类似研究的学者、希望汲取浙江经验的官员、渴望参与改革进程的企业家、期望一探究竟的普通大众而言，这本书都是不可多得的佳作。我们期待更多的研究努力，在“最多跑一次”改革席卷全国的同时，使有关它的研究也能够达到同样乃至更高的高度。

参考文献

- 李稻葵(2018). 改革开放40年经验总结是政府赋能市场经济. 新浪财经: <http://finance.sina.com.cn/china/2018-05-10/doc-ihachqz9028812.shtml>. 2019年8月10日访问.
- 郁建兴等(2019). “最多跑一次”改革: 浙江经验, 中国方案. 北京: 中国人民大学出版社.
- 周黎安(2018). 中国政府治理的变革与现代化. 澎湃新闻: https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2138337. 2019年8月10日访问.